

中国农地制度的 立法基础与路径选择

汪军民 著

一个社会的农地制度与该社会所处历史时期的政治体制、经济基础、社会文化、组织制度有着内在的关系。



我国

农地制度的历史变迁

国外

主要国家农地制度

农地制度

的政治基础、经济基础

社会因素

对农地制度的影响

农村组织

对农地制度的影响

立法
农地制度的
源头



中国政法大学出版社

中国博士后基金会特别资助和面上资助

中国农地制度的 立法基础与路径选择

ZHONGGUO NONGDI ZHIDU DE
LIFA JICHU YU LUJING XUANZE

汪军民 著



中国政法大学出版社

2011·北京

图书在版编目(CIP)数据

中国农地制度的立法基础与路径选择 / 汪军民著. —北京: 中国政法大学出版社, 2011. 6

ISBN 978-7-5620-3956-3

I. 中… II. 汪… III. 农业用地-土地制度-立法-研究-中国
IV. D922.320.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第102589号

- 书 名 中国农地制度的立法基础与路径选择
- 出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路25号)
北京100088信箱8034分箱 邮编100088 zf5620@263.net
<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
(010) 58908285(总编室) 58908325(发行部) 58908334(邮购部)
- 承 印 固安华明印刷厂
- 规 格 880mm×1230mm 32开本 12.125印张 320千字
- 版 本 2011年8月第1版 2011年8月第1次印刷
- 书 号 ISBN 978-7-5620-3956-3/D·3916
- 定 价 32.00元

- 声 明
1. 版权所有, 侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题, 由印刷厂负责退换。

序

农地制度是我国延绵数千年农村社会经济发展的基本制度支撑。尤其在当下，该制度作为我国“三农”的核心，受到了社会科学不同领域的研究者们的高度关注，研究该制度的学者群体广泛，涉及政治学、社会学、经济学、法学、管理学等领域。他们从不同的视角，采用不同的学科研究方法，对农地制度问题进行了多维度、全方位探讨，为农地制度在本土的建构完善，献计献策。

汪军民博士的新作《中国农地制度的立法基础与路径选择》，是上述众多研究中具有关注价值的一个方面，也是他在博士后出站报告基础上完善的果实。他试图从多学科的角度，以完善现行农地法律制度为目标，以农地制度立法基础为研究重点，探讨了农地制度立法的政治基础、经济基础、社会基础和组织基础，从而为建构更加制度理性、更具逻辑说服力的中国特色农地法制作出了贡献。

第一，从研究方法上看，该著作有如下两个较为明显的特点：

首先，研究视角的多学科性。汪军民博士具有经济学、法学、管理学多学科背景，为深入研究中国农地制度问题，他又较为系统地学习了社会学、政治学等方面的知识。农地制度问题具有众领域多学科互融、理论性与实践性交织的特点，如果仅从单一学科角度对其展开研究，可能出现结论偏颇的“局

II 中国农地制度的立法基础与路径选择

部有理而整体无理”之现象。正是出于这个考虑，汪军民博士确定了这样一个研究涉及面较广，研究难度较大的选题，且研究思路明晰，收到了一定成效。

其次，注重农地制度历史发展研究。从民法的角度看，农地制度主要归属于物权法范畴。法学学者在探寻我国农地制度或土地物权制度时常常从大陆法系主要国家相应土地法律制度出发，对我国几千年土地制度历史发展规律的纵向考察不够充足。汪博士以为，在古代奴隶社会和封建社会，尽管土地私有制存在，但对于土地这种特殊而重要的权利客体来说，土地的国家所有制仍然占主导地位，土地私有制并不是古代土地制度的根本特征。由此推导出在我国当下社会，实行土地私有制，并非符合我国土地的历史变迁的逻辑要求和社会主义市场经济发展的现状。我国台湾地区土地私有化改革总体上是成功的，但改造的前提不同，并不能成为 21 世纪的中国大陆效仿的理由。评价一项土地制度的成败与实施绩效应当考察该制度形成的历史条件和现实背景，不能简单、盲目地进行移植和取代。

第二，从研究观点上看，该著作有如下核心观点值得关注：

首先，农地制度的政治基础。农地制度的运行效率和效果与同时代的政治制度之间存在着密切的联系。现阶段，构成我国农地制度的政治基础是村民自治，因此，村民自治的运行效果直接影响我国农地制度的绩效。以土地承包经营权制度为主要内容的农村经济制度与以村民自治为核心的农村政治制度之间具有高度的相关性，在推进农村现代化进程中，具有相互影响、相互制约、相互促进的互动关系。土地承包经营权制度的政治基础是村民自治，而村民自治制度的经济基础则主要是土地所有权延伸出的承包经营权制度。

其次，农地制度的经济基础。改革开放以来，以家庭为单位的承包经营制度适应了改革开放初期农村社会生产力发展的

要求，因此，农地制度的绩效显著。但随着农村整体经济水平的提高，依靠农民积极性去推动农村经济增长的空间将越来越小，土地适度经营规模将成为推动农业现代化的主要动力，在这样的背景下，农地制度的改革和完善应当顺应这种客观规律。农地制度与农业现代化密切相关，不同的农地制度模式，对农业现代化目标的实现将产生不同的影响，改革和完善现行农地制度，必将推动我国农业现代化的发展。从农地制度与经济发展的关系来看，农地制度的运行有其内在的经济规律，无论从土地财产权稳定性、规模经营，还是从资源合理配置的角度看，这种规律构成了农地制度运行的经济基础。

再次，农地制度的社会基础。人地矛盾是影响农地制度的重要因素。人是社会进步的最重要因素，人口的数量和质量决定了一个国家经济发展的规模和速度。我国现行人地矛盾在相当长时期内不可能消除，只能采取多方措施，通过完善立法、加强执法，才能逐步得到缓解。由于我国地域广阔，受自然、经济、生态等多重环境条件的影响，不同区域之间农地利用的状况及其可进一步开发利用的潜力差异非常明显。面对大自然给予我国农村不同地域的资源禀赋状况，在选择经济发展模式时，应当充分考虑这种差别的存在。在农地制度的设计上，也应当依据不同的资源禀赋状况，选择符合当地农业发展需要的农地制度模式。试图制定统一的、一刀切的政策和制度模式，将会背离“因地制宜”原则，也是不现实的。

最后，农地制度的组织基础。农村组织是农村社会存在和发展的基础，农地制度产生和变革与农村组织形式以及组织的运行效率有着直接的联系。现行农村组织中，无论是村民自治制度下的村委会模式，还是农民专业合作经济组织，均不能成为未来我国农村的主要组织形式，也无法实现保护农民土地利益的目标，更不能成为实现土地资源优化配置的目标。构建我国未来农村组织形式应当充分考虑土地制度模式，应当构建既

IV 中国农地制度的立法基础与路径选择

能反映农民经济利益，又能成为实现资源配置的微观主体。

在上述研究的基础上，汪军民博士探讨了农地制度改革和完善的路径。如果仅从土地资源分配的原则出发，农地私有化的主张似乎有合理的原因，但从农地制度的历史变迁规律，以及农地制度的社会基础和政治基础的角度看，推行农地制度私有化是危险的；如果仅从农地制度的社会目标和政治基础的角度看，推行农地国有化似乎有一定的道理，但在公平与效率相结合原则下，从稀缺资源有效利用的要求出发，推行农地国有化是一种效率低下的制度安排。从农地制度改革的路径看，尽管农地所有权是农地使用权的权源，但从我国古代农地制度变迁的历史经验和现阶段已经运行近 60 年的土地集体所有制效果来看，“农地所有权改革路径”并不是唯一的选择。汪博士认为，鉴于此，农地制度改革的正确路径是选择“农地使用权制度改革”方向，建立符合社会主义市场经济发展需要的，符合我国现实要求的，名副其实的农民集体所有制下的土地使用权制度，赋予农民稳定的、完整的土地承包经营权，使农民真正拥有土地财产权利。

从多学科的角度研究农地制度问题，是一条有效的、必要的研究路径，汪军民博士在这方面所做的探索，丰富了我国对农地制度问题研究的思路和方法。当然，本书的若干观点，例如用农地使用权带动集体土地所有权、构建农地制度的微观主体的内涵等问题，都还有值得探讨的空间。

社会科学的应时研究没有止境。我相信，随着国家社会环境的变化，研究农地权利问题的视角、方法及其内容会给我们提出新的挑战，期待着军民博士有更出色的作品问世。

陈小君

2011 年 6 月

内容摘要

本书力图从多学科的角度,对我国农地制度的研究作出总结,以完善现行法律制度为目的,以立法基础为研究重点,探讨了农地制度立法的政治基础、经济基础、社会基础和组织基础,从而为建立有中国特色的农地制度作出贡献。本书共由9章组成。

第1章是导论,主要包括问题的提出、文献综述、研究方法和研究范围。立法是构造农地制度的源头。一个国家农地制度的形成和完善,受该国农村政治、经济和社会诸因素的影响,从立法的角度完善农地制度,必须充分借鉴政治学者、经济学者、社会学者和法律学者对农地制度及其相关问题的研究成果,充分考虑农地制度赖以存在的政治、经济和社会基础。

第2章介绍我国农地制度的历史变迁。在古代奴隶社会和封建社会,尽管土地私有制存在,但对于土地这种特殊的物权客体来说,土地的国家所有制仍然占主导地位,土地私有制并不是古代土地制度的根本特征。在我国当代社会,实行土地私有制,不符合我国目前经济发展的现状。台湾地区土地私有化改革的成功,并不能成为21世纪的中国大陆效仿的理由。评价一种制度的绩效应当考察该制度形成的条件和背景,不能简单地在不同环境条件下进行土地制度的移植。

第3章重点介绍国外主要国家农地制度及其立法问题。从国外农地制度的历史起源和立法实践来看,土地用益物权是土地制度的核心,各国设立土地用益物权的目的是为了充分发挥

VI 中国农地制度的立法基础与路径选择

土地的效用，鼓励和促进所有权人对土地的利用，保护土地所有权人与土地用益物权人的合法利益。与俄罗斯相比，我国过去的经济发展道路与其具有相似之处，但最大的不同在于，我国的人口、地理及资源禀赋与其大相径庭。俄罗斯土地私有化改革不能成为我国土地制度改革的目标模式。

第4章重点对我国现行农地制度作出评价，分析其存在的问题以及提出改进的措施。目前，我国农村土地制度的相关规定散见于宪法和各部门法，在立法上表现出多层次性。就内容而言，既有土地管理制度，又有民事权利制度。主要法律有《宪法》、《民法通则》、《土地管理法》、《土地承包经营法》、《物权法》等法律。除此之外，还有行政法规、部门规章和司法解释等。农地制度的构建是一个复杂的社会系统工程，建立和完善农地制度应当从系统的角度，以完整的法律体系的构建为目标，注重农地法律体系中各种法律规范的定位、功能和内容上的合理分工，做到各负其责、各有其重、互不矛盾、相互支持。

第5章重点分析农地制度的政治基础。农地制度的运行效率和效果与同时代的政治制度之间存在着密切的联系。现阶段，构成我国农地制度的政治基础是村民自治，因此，村民自治的运行效果直接影响我国农地制度的绩效。以土地承包经营制度为主要内容的农村经济制度与以村民自治为核心的农村政治制度之间具有高度的相关性，在推进农村现代化的进程中，具有相互影响、相互制约、相互促进的互动关系。土地承包经营制度的政治基础是村民自治，而村民自治制度的经济基础则是土地承包经营制度。

如果农村基层政治格局不随土地承包经营制度的变革而改变的话，必将对农村经济体制改革起到阻碍作用。相反，农村基层政治制度的改进和完善，会对推进农村经济发展起到积极作用。

第6章重点分析农地制度的经济基础。改革开放以来，随着土地承包经营制度的建立和完善，农民的生产积极性得到了

极大地提高，以家庭为单位的土地承包经营制度适应了改革开放初期农村社会生产力发展的要求，因此，农地制度的绩效非常显著。但随着农村整体经济发展水平的提高，依靠农民积极性去推动农村经济增长的空间将越来越小，土地适度规模经营将成为推动农业现代化的主要动力，在这样的背景下，农地制度的改革和完善应当顺应这种客观规律。

在我国农村现有条件下，推行土地大规模经营即建立大型农场制，是不现实的。原因在于，我国农村人口多、社会关系复杂，如果取消土地承包经营制度而快速进入大规模农场制，会引起社会混乱，不利于农村社会稳定。

农地制度与农业现代化密切相关，不同的农地制度模式，对农业现代化目标的实现将产生不同的影响，改革和完善现行农地制度，必将推动我国农业现代化的发展。从农地制度与经济发展的关系来看，农地制度的运行有其内在的经济规律，无论从地权稳定性、规模经营，还是从资源合理配置的角度看，这种规律构成了农地制度运行的经济基础。

第7章重点探讨社会因素对农地制度的影响。认为人地矛盾是影响农地制度的重要因素。同时人是社会进步的最重要因素，人口的数量和质量决定了一个国家经济发展的规模和速度。我国现行人地矛盾在相当长时期内不可能消除，只能采取多方措施，通过完善立法、加强执法，才能使该矛盾逐步得到缓解。

由于我国地域广阔，受自然、经济、生态等多重环境条件的影响，不同区域之间农地利用的状况及其可进一步开发利用的潜力差异非常明显。面对大自然给予我国农村不同地域的资源禀赋状况，在选择经济发展模式时，应当充分考虑这种差别的存在。在农地制度的设计上，也应当依据各地不同的资源禀赋状况，选择符合当地农业发展需要的农地制度模式。试图制定统一的、一刀切的政策和制度模式，将严重违背“因地制宜”原则，也是不现实的。

第8章重点研究农村组织对农地制度的影响。农村组织是农村社会存在和发展的基础，农地制度产生和变革与农村组织形式以及组织的运行效率有着直接的联系。

现行农村组织中，无论是村民自治制度下的村委会模式，还是农民专业合作经济组织，均不能成为未来我国农村的主要组织形式，也无法实现保护农民土地利益的目标，更不能成为实现土地资源优化配置的目标。构建我国未来农村组织形式时应当充分考虑土地制度模式，构建一个既能反映农民经济利益，又能成功实现资源配置的微观主体。

第9章在上述研究的基础上，对本书的研究进行总结。在目前我国农村生产力发展水平较低，地区生产力发展不平衡，且资源禀赋差异较大的情况下，推行土地国有化存在着较大的制度变迁风险。同时土地私有化在我国农村是行不通的，它不符合我国农村的现实需要，无法实现公平与效率的结合，因此，不能成为我国农地制度变革的方向。面对“农地所有权制度改革”和“农地使用权制度改革”这两条路径，我们应当选择“农地使用权制度改革”路径，以土地使用权制度的进一步改革带动集体土地所有制的完善，建立符合社会主义市场经济发展需要的、符合我国现实要求的、名副其实的农民集体土地所有制下的土地使用权制度，赋予农民稳定的、完整的土地承包经营权，使农民真正拥有土地财产权利。

总之，一个社会的农地制度与该社会所处历史时期的政治体制、经济基础、社会文化、组织制度有着内在的关系。农地制度的完善，应当以立法的形式，充分考虑农地制度赖以存在的政治、经济、社会和组织基础。在我国人地矛盾十分突出的背景下，选择土地私有化是极其危险的，选择土地国有化是十分有害的。所以，坚持土地集体所有权制度，将土地制度的改革与农村集体经济组织的重构结合起来，是解决我国农村根本问题的现实选择。

目录

序 / I

内容摘要 / V

第 1 章 导 论 / 1

1.1 问题提出 / 1

1.2 文献综述 / 6

1.2.1 农地制度的政治学分析 / 6

1.2.2 农地制度的经济学分析 / 12

1.2.3 农地制度的社会学分析 / 28

1.2.4 农地制度的法学分析 / 33

1.2.5 农地制度与农村组织形式 / 45

1.2.6 从“三农”的视角对土地问题的研究 / 50

1.3 研究方法、研究范围和研究对象、研究的技术路径 / 54

1.3.1 研究方法 / 54

1.3.2 研究范围和研究对象 / 55

1.3.3 研究的技术路径 / 56

2 中国农地制度的立法基础与路径选择

第2章 农地制度的历史变迁与启示 / 58

2.1 古代农地制度的权利结构 / 58

2.1.1 农地公有制与农地私有制的关系 / 59

2.1.2 古代农地制度中权利结构的特征 / 66

2.1.3 古代农地制度中土地用益物权的具体形式 / 70

2.1.4 古代土地制度变迁的历史启示 / 78

2.2 近代农地制度的变迁 / 80

2.2.1 清末民初农地制度的变迁 / 80

2.2.2 孙中山的平均地权纲领 / 82

2.2.3 根据地农地制度的变迁 / 85

2.2.4 近代农地制度的评价 / 88

2.2.5 台湾地区农地制度改革与启示 / 91

2.3 20世纪50年代后中国大陆的农地制度变迁 / 98

2.3.1 土地私有、家庭经营制度的建立 / 98

2.3.2 土地集体所有、集体经营制度的建立 / 101

2.3.3 土地承包经营权制度的建立和完善 / 102

第3章 国外土地物权制度的立法与改革实践 / 105

3.1 国外土地物权制度与立法 / 105

3.1.1 罗马时期的土地物权制度 / 105

3.1.2 日耳曼法中的用益物权制度 / 111

3.1.3 大陆法系主要国家的土地物权制度 / 117

3.1.4 英美法系主要国家的土地制度 / 147

3.2 主要国家土地制度改革的经验与教训 / 160

3.2.1 俄罗斯农地私有化改革经验 / 160

3.2.2 日本农地制度改革实践 / 165

3.2.3 其他一些国家农地制度改革 / 168

第4章 现行农地法律制度的基本评价 / 174

4.1 《宪法》在农地法律制度中的地位、问题与完善 / 175

4.1.1 《宪法》中农地制度的相关内容 / 175

4.1.2 《宪法》在农地制度中的地位 / 176

4.1.3 《宪法》中农地制度存在的问题 / 177

4.1.4 《宪法》中农地制度的完善 / 178

4.2 《土地管理法》中农地制度及其完善 / 182

4.2.1 《土地管理法》中农地制度的原则与内容 / 182

4.2.2 《土地管理法》中农地制度的完善 / 188

4.3 《农村土地承包法》中农地制度的主要内容 / 190

4.3.1 现行农地政策的形成与变迁 / 191

4.3.2 现行土地承包经营权法律制度的形成与
变迁 / 195

4.3.3 《农村土地承包法》的主要内容 / 200

4.4 《物权法》中农地制度的体系构造 / 203

4.4.1 《物权法》中土地用益物权制度的创新 / 205

4.4.2 《物权法》中存在的主要问题 / 209

4.4.3 土地公法与私法的界定 / 211

第5章 农地法律制度建立的政治基础 / 215

5.1 农地制度与村民自治 / 215

5.1.1 村民自治是现代农村社会的基石 / 216

5.1.2 村民自治制度对农地制度运行的影响 / 226

5.2 农地制度的政治地位 / 234

5.2.1 村民自治与土地制度的关系 / 234

4 中国农地制度的立法基础与路径选择

5.2.2 农地制度是农民利益的集中体现 / 236

5.3 农地制度构建中应当遵循的政治原则 / 238

5.3.1 土地权利属于农民原则 / 239

5.3.2 土地面前人人平等原则 / 241

5.3.3 土地权利配置公平原则 / 243

5.3.4 农地制度体现农民利益原则 / 245

5.3.5 国家保护农民土地权利原则 / 246

第6章 农地法律制度建立的经济基础 / 247

6.1 农村经济发展对农地制度改革的要求 / 247

6.1.1 关于地权稳定性的经济学分析 / 247

6.1.2 关于农地制度对农业经济增长的影响 / 248

6.1.3 农地所有权制度与农地使用权制度的绩效 分析 / 252

6.1.4 适度规模经营的理论分析 / 259

6.2 农地制度在农业现代化进程中的地位和作用 / 263

6.2.1 从“三农”问题看农地制度 / 264

6.2.2 在农业现代化进程中探寻农地制度改革 / 266

6.3 农地问题的经济学分析 / 270

6.3.1 农地资源配置的经济学分析 / 270

6.3.2 土地非农化 / 272

6.3.3 农地流转制度 / 274

第7章 农地法律制度建立的社会基础 / 280

7.1 农地制度形成中的人口因素 / 280

7.1.1 人口与农地之间的关系 / 280

7.1.2 我国现行人地比例的差异性与特征分析 / 282

- 7.1.3 缓解人地比例失调的路径 / 283
- 7.2 农地制度构建中的自然环境制约：基于资源禀赋的理论 / 287
 - 7.2.1 我国农地资源环境现状 / 287
 - 7.2.2 环境友好型条件下农地制度的构建 / 290
 - 7.2.3 地理差异性决定了农地制度的差异化 / 291
- 7.3 文化因素对农地制度的影响 / 294
 - 7.3.1 习俗在农地制度变迁中的作用 / 295
 - 7.3.2 婚姻家庭观念对农地制度的影响 / 297

第 8 章 农地法律制度建立的组织基础 / 300

- 8.1 我国农村组织形式是否需要变革 / 300
 - 8.1.1 现行农村组织存在的问题 / 301
 - 8.1.2 我国农村组织的形式变迁 / 305
 - 8.1.3 我国现代农村组织发展的方向 / 307
- 8.2 现行农地制度下农村合作经济制度的理论与实践 / 308
 - 8.2.1 我国农村合作经济制度发展轨迹 / 309
 - 8.2.2 主要国家合作经济组织的启示 / 311
 - 8.2.3 我国农村合作经济组织的实现形式 / 314
- 8.3 农村组织再造与新型农地制度建设 / 316
 - 8.3.1 现行农村组织存在的主要问题 / 316
 - 8.3.2 大力发展农村土地股份合作经济 / 319
 - 8.3.3 农地制度改革应当与农村组织改革结合进行 / 320

第9章 完善我国农地制度立法的路径选择 / 323

9.1 农地国有化方案评析 / 324

9.1.1 土地国有化的基本模式 / 324

9.1.2 土地国有化的理由 / 326

9.1.3 对土地国有化方案的评析 / 327

9.2 农地私有化方案评析 / 331

9.2.1 土地私有化的基本主张 / 331

9.2.2 主张土地私有化的理由 / 332

9.2.3 土地私有化方案的剖析 / 334

9.3 在土地集体所有制前提下完善土地使用权制度 / 338

9.3.1 我国现行农地制度存在的主要问题 / 338

9.3.2 农地制度改革路径选择的主要依据 / 342

9.3.3 农地制度改革的路径选择 / 343

结 束 语 / 351

参考文献 / 352

后 记 / 365